

**MANAJEMEN PERUBAHAN:
STUDI PADA REFORMASI PELAYANAN PERIZINAN DI KOTA
YOGYAKARTA**

Kurnia Nur Fitriana¹

ABSTRACT

This study aims to analyze the management of change in the licensing service reforms undertaken by the Government of the city of Yogyakarta. Urgency of the study was conducted because of the constraints faced in the process of reform of the licensing service in the city of Yogyakarta and potential resistance from the aspect of human resources (HR) to respond to changes. This study used a qualitative approach. Reform of licensing services at the Licensing Agency of Yogyakarta directed to the arrangement of three aspects: First, reforming the institutional and human resources; Secondly, the implementation aspects of licensing services; and Third, aspects of organizational innovation with the development of the use of information technology. The impacts of the implementation of information technology-based licensing service at Licensing Agency of Yogyakarta, has had a positive impact in terms of efficiency, effectiveness and permits the achievement of performance targets Licensing Agency of Yogyakarta and have public accountability. Management changes in the reform of the licensing service in the city of Yogyakarta to do with the model of planned change through three stages, namely unfreezing, changing and moving, and refreezing.

Keywords: bureaucratic reformation, licensing service, Yogyakarta City Government

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Urgensi penelitian ini dilakukan karena adanya kendala yang dihadapi dalam proses reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta dan potensi resistensi dari aspek sumberdaya manusia (SDM) untuk merespon perubahan yang terjadi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Reformasi pelayanan perizinan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta mengarah pada upaya penataan tiga aspek yaitu: Pertama, aspek penataan kelembagaan dan SDM; Kedua, aspek penyelenggaraan pelayanan perizinan; dan Ketiga, aspek inovasi organisasi dengan pengembangan penggunaan teknologi informasi. Dampak yang ditimbulkan dari implementasi pelayanan perizinan berbasis teknologi informasi di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, telah membawa dampak positif dalam hal efisiensi, efektivitas pengurusan izin dan pencapaian target kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta serta memiliki akuntabilitas publik yang baik. Manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta dilakukan dengan model perubahan terencana melalui 3 tahapan yaitu unfreezing, changing and moving dan refreezing

Kata kunci: reformasi birokrasi, pelayanan perizinan, Pemerintah Kota Yogyakarta

¹ Staf Pengajar Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, UNY, email: kurnianurfiriana@uny.ac.id

PENDAHULUAN

Implementasi reformasi birokrasi di Indonesia telah memberikan pergeseran paradigma tata pemerintahan Indonesia menuju terwujudnya *good governance*. Menurut Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, terdapat 8 area perubahan fundamental dalam melakukan reformasi birokrasi yaitu: (1) Organisasi; (2) Tata laksana; (3) Pengawasan; (4) Sumber Daya Manusia Aparatur; (5) Peraturan Perundang-Undangan; (6) Akuntabilitas; (7) Pelayanan publik; dan (8) Pola Pikir dan Budaya Kerja (Prasojo, 2013).

Salah satu fokus dari 8 area perubahan dalam reformasi birokrasi adalah pelayanan publik. Saat ini, pelayanan publik telah mengalami pergeseran paradigma seiring dengan adanya tuntutan kebutuhan publik dan semakin kompleksnya permasalahan. Selama ini, reformasi pelayanan publik selalu terganjal dengan masalah masih rendahnya tingkat partisipasi aktif publik.

Pemerintah belum mampu memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi. Selain itu, adanya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ternyata belum mampu sepenuhnya menjamin hak-hak warga negara

khususnya kelompok rentan untuk mengakses pelayanan publik secara adil dan memotong rantai birokrasi yang menjadi patologi birokrasi.

Salah satu wujud reformasi pelayanan publik di daerah adalah reformasi pelayanan perizinan. Setiap pemerintah daerah menilai bahwa kinerja pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan perizinan menjadi salah satu indikator penting dari keseriusan dalam mendorong pertumbuhan investasi, perekonomian daerah, ataupun pelayanan publik secara umum. Namun demikian, pemerintah daerah masih menghadapi beberapa permasalahan fundamental di bidang perizinan antara lain:

1. Banyaknya jumlah instansi yang bertanggungjawab untuk perizinan, yang masing-masing membawa kepentingannya sendiri;
2. Persyaratan perizinan yang tumpang tindih dan tidak konsisten;
3. Kurang jelasnya biaya dan waktu yang diperlukan untuk memperoleh izin;
4. Belum tersedianya standar pelayanan minimal; dan,
5. Kurangnya insentif atau standar akuntabilitas untuk menghambat praktek korupsi.
6. Sulitnya pengurusan izin mendorong para pelaku usaha

untuk menggunakan jasa calo, atau memilih untuk tetap berada di sektor informal. Pelaku usaha yang berusaha mengurus sendiri biasanya harus mengeluarkan uang “pelicin” untuk meja-meja yang harus dilewatinya (Asiafondation, 2014).

Pemerintah kabupaten atau kota tidak hanya berperan sebagai pelaksana saja tetapi juga harus berperan sebagai pengelola sekaligus pengambil kebijakan (*stewardship*) di tingkat lokal (Widaningrum, 2007: 44). Salah satu pemerintah daerah yang dianggap berhasil dalam mengatasi berbagai permasalahan perizinan adalah Pemerintah Kota Yogyakarta.

Sejak pelayanan perizinan terpadu satu atap diinisiasikan pada tahun 2000, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta terus berinovasi hingga menghasilkan sejumlah prestasi gemilang dibidang perizinan. Pada level internasional, dinas ini berhasil meraih peringkat pertama dalam kemudahan izin di Indonesia. Berdasarkan *Survey Doing Business* Tahun 2012 yang dilakukan oleh *International Finance Corporation*—Bank Dunia di 183 negara dan 20 kota di Indonesia, mendirikan usaha di Kota Yogyakarta hanya membutuhkan waktu 29 hari dan melalui 8 prosedur. Atau dengan kata lain, hal ini jauh lebih efisien dibandingkan rata-rata

Indonesia pada indeks global pada indikator sama yang mencapai 117 hari. Sedangkan di level nasional, dinas ini juga mengantarkan Kota Yogyakarta sebagai kota terbaik dalam Penilaian Inisiatif Anti Korupsi (PIAK) 2010. Tidak hanya itu, inovasi yang dilakukan selama beberapa tahun ini juga menghasilkan prestasi lain berupa meningkatnya Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) secara signifikan. Sejak pelayanan perizinan satu atap diselenggarakan, peningkatan IKM Kota Yogyakarta mencapai 10% jika dibandingkan dengan IKM tahun 2006, atau dari angka 3,012 pada tahun 2006 meningkat menjadi angka 3,369 pada tahun 2011 (Kinerja, 2013).

Keberhasilan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari aspek inovasi penerapan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan. Saat ini, inovasi penerapan teknologi informasi melalui *e-government* menjadi sebuah tuntutan publik untuk terwujudnya transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan partisipasi aktif secara langsung dari publik. Namun demikian, terdapat permasalahan yang masih belum terpecahkan yaitu terkait manajemen perubahan dalam merespon reformasi pelayanan publik di bidang pelayanan perizinan. Konsekuensi logis dari

reformasi pelayanan publik dalam pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta memiliki dampak terjadinya perubahan dalam hal struktur, kelembagaan, mekanisme pelayanan, pengelolaan SDM aparatur, kebijakan, dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan perizinan. Salah satu bentuk perubahan pelayanan perizinan adalah pendelegasian pelayanan perizinan ke level kecamatan di seluruh Kota Yogyakarta melalui pelimpahan kewenangan yang tertuang di dalam Peraturan Walikota (Perwal) 52 Tahun 2012 tentang pelimpahan kewenangan kepada Camat dan Perwal 53 Tahun 2012 tentang pelimpahan kewenangan kepada Lurah. Adapun aspek fundamental dalam pelimpahan kewenangan dari Walikota Yogyakarta kepada Camat dan Lurah ini menyangkut empat aspek utama urusan yakni urusan Pemberdayaan masyarakat, Pekerjaan Umum, Lingkungan hidup, dan Perdagangan. Saat ini, terdapat 9 jenis pelayanan publik yang bisa langsung diakses oleh masyarakat melalui kecamatan tanpa harus ke Kota Yogyakarta yakni Izin Pedagang Kaki Lima (PKL), Reklame, IMB, Pondokan, Pemakamam, pembuatan KTP, Kartu Keluarga, akta kelahiran, dan surat izin penelitian yang dilayani satu atap dalam Pelayanan Administrasi Terpadu (Paten) di tiap kecamatan (Kedaulatan Rakyat. 2013. Program Pelimpahan Wewenang Kekurangan

SDM, dalam <http://krjogja.com/read/197888/program-pelimpahan-wewenang-kekurangan-sdm.kr>) diakses 10 April 2014

Konsekuensi dari implementasi program pelimpahan wewenang ini adalah kecamatan memiliki kemampuan dalam menentukan kebijakan secara lebih luas terutama dalam hal pelayanan publik dan merencanakan pembangunan sesuai dengan potensi yang dimiliki. Namun demikian, program yang sudah digulirkan sejak akhir 2012 itu ternyata masih terkendala dengan terbatasnya sumber daya manusia (SDM) di pemerintah kecamatan dan kelurahan. Perubahan sistem pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta ini dapat menimbulkan berbagai permasalahan sebagai dampak dari perubahan tersebut. Dalam merespon perubahan sistem pelayanan perizinan tersebut maka dibutuhkan sebuah manajemen perubahan untuk mengelola dampak dari adanya perubahan tersebut. Adapun perubahan yang dialami oleh organisasi meliputi perubahan struktur organisasi, teknologi, pengaturan fisik, sumberdaya manusia, proses, dan budaya organisasi. Berdasarkan urgensi permasalahan dan analisis situasi tersebut di atas, maka penelitian ini ingin mengkaji lebih mendalam mengenai manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta. Disinilah peran dari ilmu administrasi negara untuk

melakukan kajian kritis terhadap permasalahan di ranah publik dan pemerintah terkait dengan reformasi pelayanan publik menuju terwujudnya *good governance*. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, permasalahan penelitian ini dapat dirumuskan yaitu bagaimana manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta?

METODE PENELITIAN

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-kualitatif. Pendekatan deskriptif kualitatif dalam penelitian ini, dimaksudkan untuk mengungkapkan secara cermat tentang penerapan reformasi pelayanan publik di bidang pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta dan manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Yogyakarta dalam konteks kebijakan reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta.

Analisis kelembagaan yang dilakukan sebagai subjek penelitian ini meliputi Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Bappeda Kota Yogyakarta, Setda Kota Yogyakarta, Kantor Kecamatan Gondokusuman, Yogyakarta dan masyarakat yang mengakses pelayanan perizinan di Pemerintah Kota

Yogyakarta baik di tingkat Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, maupun di Kecamatan Gondokusuman, Yogyakarta. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Pengambilan data primer dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara dan observasi terkait dengan penerapan reformasi pelayanan publik di bidang pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta dan manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta. Sedangkan, sumber data sekunder yakni data berupa sumber tertulis yang merupakan kategori sumber data kedua sebagai bahan tambahan penguat data. Adapun sumber data sekunder yang digunakan adalah telaah literatur dari buku, media massa, *policy brief*, laporan penelitian terkait reformasi pelayanan perizinan dan data pelayanan perizinan di Dinas Perizinan, jurnal, Renstra Pemerintah Kota Yogyakarta, Peraturan daerah dalam Peraturan Walikota Kota Yogyakarta, kebijakan reformasi birokrasi dan pelayanan perizinan dari pemerintah pusat, LPPD Pemerintah Kota Yogyakarta tahun 2011-2013, Lakip Dinas Perizinan Kota Yogyakarta tahun 2011-2013, profil Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, data base pelayanan perizinan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta tahun 2011-2014, foto-foto dokumentasi, transkrip

hasil wawancara serta catatan hasil observasi.

Teknik triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: (1) Triangulasi sumber, yakni mengklarifikasikan data atau informasi dari pihak Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Bappeda Kota Yogyakarta, Setda Kota Yogyakarta, Kantor Kecamatan Gondokusuman, Yogyakarta, dan masyarakat yang mengakses pelayanan perizinan di Pemerintah Kota Yogyakarta baik di tingkat Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, maupun di Kecamatan Gondokusuman, Yogyakarta; (2) Triangulasi peneliti untuk mencari persamaan dan perbedaan persepsi dalam menganalisis hasil penelitian, sehingga agar diperoleh data yang valid sehingga akan sangat membantu dalam menganalisis. Proses analisis data terdiri dari empat alur kegiatan: 1) Pengumpulan data, 2) Reduksi data, 3) Penyajian data, 4) Menarik kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Reformasi Pelayanan Perizinan di Kota Yogyakarta

Adanya reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari implementasi kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia dan secara khusus pelaksanaannya di birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta.

Implementasi reformasi birokrasi di Indonesia dimulai tahun 1998 yang dikenal dengan reformasi gelombang pertama (2004-2009). Isu utama dari reformasi gelombang pertama ini adalah *clean government* dan *good governance* dalam menjalankan pemerintahan untuk memberikan pelayanan prima kepada publik. Pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014. *Grand design* reformasi birokrasi merupakan rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional untuk tahun 2010-2025. Sedangkan, *road map* reformasi birokrasi merupakan bentuk operasionalisasi *grand design* reformasi birokrasi yang disusun setiap 5 tahun sekali sebagai rincian pentahapan yang berkelanjutan secara jelas.

Reformasi penyelenggaraan pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta dimulai ketika beberapa jenis pengurusan perizinan diintegrasikan di UPTSA Kota Yogyakarta berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta No. 01/2000 yang mulai operasional sejak Januari 2000. Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dibentuk dengan Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta No. 17/2005 Tentang Pembentukan,

Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan pada tanggal 15 Nopember 2005 dan mulai diimplementasikan pada 2 Januari 2006 yang sebelumnya. Terbentuknya Dinas Perizinan berlatar belakang dari masalah-masalah yang timbul dalam hal perizinan seperti: tidak efisien dan efektifnya pelayanan, lamban, berbelit-belit dan kurang profesional karena rendahnya kualitas SDM dan tidak jelasnya prosedur; tidak ada kepastian waktu dan biaya; pelayanan izin yang tersebar; *overlapping* layanan izin; lemahnya *database*; belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi; rentan KKN; tidak adanya *reward* dan *punishment* serta partisipasi masyarakat yang kurang.

Perubahan tersebut mengarah pada upaya penataan tiga aspek yaitu: *Pertama*, aspek penataan organisasi perizinan; *Kedua*, aspek sistem prosedur dan waktu perizinan; dan *Ketiga*, aspek pengembangan teknologi informasi.

1. Aspek Penataan Organisasi

Penataan organisasi yang merubah dinas UPTSA menjadi Dinas Perizinan mengarah kepada upaya menciptakan perubahan organisasi yang terpadu dan tidak parsial. Pada saat ini, terdapat 9 jenis pelayanan publik yang bisa langsung diakses oleh masyarakat melalui kecamatan tanpa harus ke Dinas Perizinan Kota Yogyakarta akan melalui inovasi

kebijakan Pelayanan Administrasi Negara yakni (1) Izin Pedagang Kaki Lima (PKL), (2) Reklame, (3) IMB, Pondokan, (4) Pemakamam, (5) Pembuatan KTP, (6) Pembuatan Kartu Keluarga, (7) Fakta kelahiran, dan (8) Surat izin penelitian yang dilayani disetujui satu atap dalam Pelayanan Administrasi Terpadu (Paten) di tiap kecamatan (Kedaulatan Rakyat. 2013). Selain yang diintegrasikan ke Dinas Perizinan, masih terdapat izin-izin lain yang dikelola oleh SKPD teknis dengan pertimbangan kesiapan prasarana/sarana, SDM, Regulasi, efektivitas & efisiensi pengelolaannya. Dengan adanya reorganisasi perizinan ini, maka dinas mendapat kewenangan mensinkronisasikan sistem prosedur pelayanan perizinan yang terintegrasi.

“Jadi pendekatan dalam penataan organisasi adalah pendekatan fungsi. Pendekatan fungsi kita hubungkan pertama adalah kewenangan dulu. Kewenangan sesuai dengan peraturan pemerintah kemudian dibreakdown menjadi peraturan daerah baik kewenangan itu apa saja yang menyangkut kompetensi daripada kewenangan dari pemerintah kota. Kemudian kewenangan-kewenangan ini kita himpun gitu menjadi bentuk satuan-satuan kerja. Memang Pak Herry (Herry Zudianto Red.) menjadi penggagas untuk mendorong inovasi di UPTSA agar menjadi lembaga yang komit terhadap pembinaan dan pelaksanaan, ada lembaga yang

khusus menangani izin, ada lembaga yang khusus mengawasi, ada lembaga yang khusus menertibkan, sehingga di era Pak Hery Zudianto sudah ada pembagian yang jelas. Ada lembaga yang menangani izin, ada lembaga yang khusus ngawasi, ada yang khusus membina dan mengembangkan nah ini yang menjadi dinas-dinas teknis.” (Wawancara dengan Kepala Bidang Regulasi dan Pengembangan Kinerja, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, 10 September 2014, pukul 08.50)

Pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta memiliki permasalahan ketidakseimbangan antara tingginya kebutuhan perizinan di berbagai sektor akan tetapi belum dapat diwadahi oleh sistem dan fasilitas yang memadai dan terpercaya. Untuk merespon kebutuhan perizinan di Kota Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Perizinan, Kota Yogyakarta telah mengeluarkan sejumlah kebijakan di bidang perizinan. Perubahan struktur organisasi di Dinas Perizinan, Pemkot Yogyakarta juga disertai dengan perubahan kewenangan yang dimiliki. Adapun perubahan kewenangan Dinas Perizinan, Pemkot Yogyakarta menjadi sebagai berikut:

- a. Pemberian Izin
- b. Penolakan Izin
- c. Pencabutan Izin
- d. Legalisasi Izin
- e. Duplikat Izin

- f. Pengawasan Izin
2. Sistem Prosedur dan Waktu Perizinan

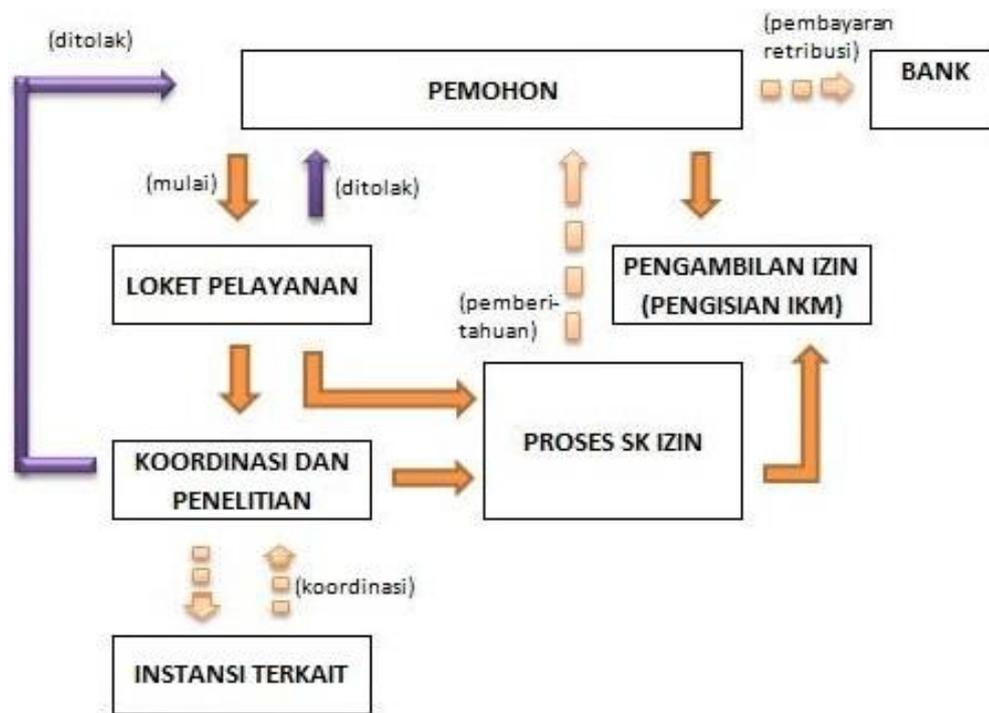
Reorganisasi pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta berdampak juga pada upaya membangun sebuah model pelayanan perizinan yang memiliki kepastian prosedur pelayanan perizinan yang detail dan memiliki akurasi/kepastian waktu. Dalam hal ini, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta telah membuat *Standar Operating Procedur* (SOP) beserta target waktu pencapaian penyelesaiannya. Mekanisme ini diatur dalam Peraturan Kepala Dinas No.01/2006 Tentang Sistem dan Prosedur.

Proses reorganisasi Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dilakukan menggunakan pendekatan fungsi yang dihubungkan dengan kewenangan. Kewenangan sesuai dengan peraturan pemerintah kemudian *dibreakdown* menjadi peraturan berdasarkan aspek kompetensi dan kewenangan. Pembagian kewenangan-kewenangan tersebut kemudian dihimpun menjadi bentuk satuan-satuan kerja, sehingga terdapat lembaga yang khusus menangani izin, lembaga yang khusus mengawasi, dan lembaga yang khusus menertibkan. Dengan demikian, terdapat integrasi kewenangan di bidang perizinan dari SKPD terkait ke dalam Dinas Perizinan, Kota Yogyakarta. Selama proses reorganisasi di Dinas Perizinan

Kota Yogyakarta tidak ada bentuk-bentuk resistensi yang terjadi, baik dari pimpinan maupun pegawai. Semua lini yang terkait sudah memiliki budaya kerja yang dilaksanakan secara gotong royong untuk mencapai tujuan bersama.

Adanya pembaruan dalam mekanisme pelayanan dan SOP ternyata

Kemampuan, Dedikasi, Loyalitas, Integritas, Transparansi dan Kesejahteraan seluruh karyawan yang ditugaskan di PTSP; (4) Dukungan dan pemantauan dari *stakeholder* (Perguruan Tinggi, Dunia Usaha, Lembaga Pemberdayaan Desa/Kelurahan/Distrik, LSM, dll).



Sumber: Dinas Perizinan Kota Yogyakarta

Gambar 1. Mekanisme Pelayanan Perizinan di Kota

membawa dampak positif yang signifikan bagi Dinas Perizinan untuk mencapai target kinerja dan bagi masyarakat yang mengakses pelayanan perizinan.

Dampak positif dari reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta ini dipengaruhi oleh: (1) *political will* dan *good will* dari Gubernur/Bupati/Walikota; (2) dukungan secara penuh dari DPRD, komitmen dari seluruh Pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah; (3)

Pelayanan Perizinan Berbasis Teknologi Informasi

Keunggulan reformasi pelayanan perizinan yang dilakukan oleh Dinas Perizinan di Kota Yogyakarta adalah melakukan inovasi dengan mengaplikasikan sistem pelayanan berbasis teknologi informasi yang meliputi:

- a. Dukungan Jaringan LAN/Internet/Wifi untuk proses

- pengurusan izin dan pengambilan kebijakan;
- b. Penggunaan *Touchscreen* antrian dan *touchscreen* informasi (persyaratan izin, status proses, buku tamu, dll);
 - c. Penggunaan *software* untuk mengontrol aktivitas komputer lain (komputer admin dapat memantau komputer-komputer lain yang sedang digunakan untuk aktivitas diluar kepentingan kantor, misal game/BBM/dll);
 - d. Informasi izin dan beberapa Formulir Izin dapat di *download* dari *website* www.perizinan.jogjakota.go.id;
 - e. Aplikasi SIM perizinan (SIM HO, TDP, SIUP, IMB, Aplikasi pendaftaran, SMS Gateway);
 - f. Berkas arsip perizinan yang berada di berbagai SKPD yang perizinannya diintegrasikan ke Dinas Perizinan dipindahkan dan dikelola sepenuhnya oleh Dinas Perizinan sehingga mempermudah dan mempercepat pelayanan;
 - g. Dilaksanakan *back-up* dokumen berbasis teknologi informasi.

Dampak yang ditimbulkan dari implementasi pelayanan perizinan berbasis teknologi informasi di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, telah membawa dampak positif dalam hal

efisiensi pengurusan izin dan efektivitas pencapaian target kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta karena proses pelayanan menjadi lebih cepat dan lebih mudah terkendali. Pasca diimplementasikannya reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta, hasil survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) terhadap kualitas pelayanan perizinan yang selalu menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun merupakan bukti keseriusan pengelolaan dinas ini. Pada tahun 2011 terjadi peningkatan IKM yang hampir mencapai angka 10% dari angka 3,012 pada tahun 2006 sampai 3,369 pada tahun 2011 (Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, 2014).

Untuk mendukung sistem *monitoring* dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan perizinan, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta menggunakan model *exit and voice* dengan menyediakan layanan pengaduan masyarakat. Pengaduan yang masuk ke Bidang Pengawasan dan Pengaduan Perizinan, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta ditindaklanjuti dengan segera melalui perbaikan yang mempertimbangkan kualitas dan urgensi aduan yang diajukan. Mekanisme pelayanan pengaduan juga dapat disampaikan oleh masyarakat melalui surat, Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK), *e-mail*, *hotline* SMS, kotak saran di dinas perizinan, dan secara

lisan melalui telepon. Pengaduan dicatat oleh sub bagian umum dan kepegawaian, kemudian disampaikan ke bidang pengawasan dan pengaduan perizinan.

Manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta

Reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta ketika beberapa jenis pengurusan perizinan diintegrasikan di UPTSA Kota Yogyakarta berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta No. 01/2000. Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayan publik Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dibentuk dengan Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta No. 17/2005 Tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan. Terbentuknya Dinas Perizinan dilatarbelakangi oleh permasalahan yang timbul dalam hal perizinan seperti: tidak efisien dan efektifnya pelayanan, lamban, berbelit-belit dan kurang profesional karena rendahnya kualitas SDM dan tidak jelasnya prosedur, tidak ada kepastian waktu dan biaya, pelayanan izin yang tersebar, *overlapping* layanan izin, lemahnya *database*, belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi, rentan KKN, tidak adanya *reward* dan *punishment* serta partisipasi masyarakat yang kurang.

Bentuk perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta dapat dijelaskan sesuai dengan perubahan secara terencana menurut Zauhar (2002) untuk mengubah dua hal, yaitu: *Pertama*, mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusionalisasi kelembagaan). *Kedua*, sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efektifitas organisasi atau meningkatkan administrasi yang sehat, dan mendukung tujuan pembangunan nasional. Dari definisi tersebut menegaskan bahwa reformasi pelayanan perizinan adalah perubahan yang terencana dalam mengubah struktur, prosedur dan perilaku dalam sebuah organisasi. Dengan demikian bila perubahan tersebut tidak dilakukan secara terencana tidak dapat dikategorikan sebagai bagian dari reformasi administrasi negara. Perubahan tersebut mengarah pada upaya penataan tiga aspek pelayanan perizinan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta yaitu: *Pertama*, aspek penataan organisasi perizinan; *Kedua*, aspek sistem prosedur dan waktu perizinan; dan *Ketiga*, aspek pengembangan teknologi informasi.

Manajemen perubahan dalam pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta dilakukan dengan cara yang terencana dan telah dilakukan secara sistematis. Pelayanan perizinan sudah masuk dalam proses Rencana Aksi Daerah (RAD)

2007-2011) tentang Reformasi Birokrasi di Kota Yogyakarta. Proses ini kemudian dilanjutkan kembali ke dalam *road map* reformasi birokrasi. Proses manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta sesuai dengan model perubahan yang diungkap oleh Lewin (dalam Wibowo, 2006:77) yang mengembangkan model perubahan terencana dalam 3 tahapan yaitu tahap *unfreezing*, *changing* atau *moving*, dan *refreezing*.

1. *Unfreezing* atau pencairan

Unfreezing atau pencairan adalah tahapan yang berfokus pada penciptaan motivasi untuk berubah dimana individu didorong untuk mengganti perilaku lama dengan perilaku baru. Proses pencairan merupakan adu kekuatan antara faktor pendorong dan penghalang. Untuk menerima suatu perubahan, diperlukan kesiapan. Pencairan dimaksudkan agar seseorang bersedia membuka diri terhadap perubahan. Perubahan ini dilakukan dengan membangun komitmen seluruh jajaran pegawai di lingkungan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dari level tertinggi hingga terendah untuk secara konsisten melakukan upaya bersama menciptakan birokrasi ke arah perubahan yang lebih baik. Upaya penguatan komitmen ini membutuhkan *political will* dan *moral will* dari pemimpin birokrasi untuk terlibat secara langsung dalam

mengawal proses perubahan yang sedang berjalan. Perubahan terbesar yang harus dilakukan dalam tahap ini adalah terkait perubahan budaya organisasi dan *mindset pegawai* di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

2. *Changing and Moving*

Proses kedua yang dilakukan dalam proses perubahan ini adalah *changing and moving*. *Changing and moving* merupakan tahap pembelajaran dimana pegawai mendapat informasi baru terhadap perubahan, model perilaku baru, dan cara baru yang dilakukan secara berkelanjutan. Perubahan yang terjadi di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta ini dilakukan dengan mendorong seluruh jajaran pegawai di lingkungan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta untuk merubah pola pikir lama menjadi pola pikir yang mengutamakan kepentingan para pemangku kepentingan (*stakeholders*), mengutamakan kualitas dan pencapaian target kinerja sehingga mampu menciptakan *benchmarking* positif dari Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Hal ini dilakukan dengan cara memperbanyak diskusi-diskusi yang melibatkan pegawai, melakukan sosialisasi perubahan-perubahan baru, dan mengikutsertakan pegawai pada diklat-diklat terkait. Pembinaan pegawai di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dilakukan melalui metode IHT (*In House*

Training), dimana setiap pegawai saling berbagi dan belajar.

3. *Refreezing*

Refreezing adalah pembekuan kembali dimana perubahan yang terjadi distabilisir dengan mengintegrasikan perilaku dan sikap ke dalam cara yang normal untuk melakukan sesuatu. *Refreezing* dilakukan untuk memberikan kesempatan bagi pegawai menunjukkan perilaku serta sikap yang baru. Sikap serta perilaku yang baru tersebut dibekukan sehingga menjadi norma baru yang dapat memperkuat hasil (Wibowo, 2006:77). Dalam proses ini Dinas Perizinan Kota Yogyakarta berupaya untuk memelihara momentum perubahan agar tetap dalam kondisi yang positif sesuai dengan tujuan reformasi pelayanan publik dalam bidang perizinan. Dalam proses ini perubahan-perubahan yang sudah dilakukan tetap dilanjutkan secara berkelanjutan untuk jangka panjang. Bahkan dalam konteks pelayanan perizinan, proses *refreezing* Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sudah berjalan baik dan semakin dikembangkan ke ranah *grass root* dengan melakukan desentralisasi 9 pelayanan perizinan ke kecamatan yakni Izin Pedagang Kaki Lima (PKL), Reklame, IMB, Pondokan, Pemakamam, pembuatan KTP, Kartu Keluarga, akta kelahiran, dan surat izin penelitian yang dilayani satu atap dalam

Pelayanan Administrasi Terpadu (Paten) di tiap kecamatan.

Namun demikian, pada satu sisi, proses manajemen perubahan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta memiliki kelemahan dari aspek anggaran, sumber daya manusia, dan sarana prasarana. Dukungan dari sisi anggaran/ sumber daya finansial masih dibatasi oleh regulasi sehingga menyulitkan Dinas Perizinan melakukan perubahan. Sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta juga belum sesuai dengan penghitungan dan terjadi *overlapping* ketugasan pegawai untuk posisi-posisi tertentu. Berdasarkan hasil analisis jabatan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, diproyeksikan kebutuhan pegawai yang ideal adalah memerlukan 106 orang. Akan tetapi saat ini masih memiliki keterbatasan jumlah pegawai pada posisi-posisi tertentu. Selain itu, dalam menjalankan ketugasannya, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta juga terkendala penyediaan fasilitas kendaraan dinas yang belum memadai sehingga ketika pegawai menjalankan tugas keluar terpaksa menggunakan kendaraannya sendiri. Di balik kelemahan yang ada tersebut, ternyata Dinas Perizinan juga memiliki peluang dalam otoritas kebijakan penerbitan izin dengan otoritas menambah jumlah izin, tetapi sampai sekarang masih terkendala regulasi dari pusat, sehingga

perlu untuk melakukan sinkronisasi permasalahan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah. Disamping faktor kelebihan, kelemahan, dan peluang, ternyata terdapat faktor ancaman yang harus direspon oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta yaitu masalah regenerasi pegawai yang lambat. Permasalahan ini muncul karena mutasi perpindahan pegawai yang dilakukan kurang cepat dan jumlah pegawai yang direkrut untuk Dinas Perizinan Kota Yogyakarta masih sedikit. Selain itu, ancaman lainnya adalah komitmen dari kepala daerah. Setiap lima tahun sekali diselenggarakan pilkada untuk memilih kepala daerah yang baru sehingga berdampak pada perubahan kebijakan yang berbeda, sehingga kebijakan tersebut sekedar jalan ditempat.

SIMPULAN

Reformasi pelayanan perizinan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta mengarah pada upaya penataan tiga aspek yaitu: *Pertama*, aspek penataan kelembagaan dan SDM; *Kedua*, aspek penyelenggaraan pelayanan perizinan; dan *Ketiga*, aspek inovasi organisasi dengan pengembangan penggunaan teknologi informasi. Dampak yang ditimbulkan dari implementasi pelayanan perizinan berbasis teknologi informasi di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, telah membawa dampak positif dalam hal

efisiensi dan efektivitas pengurusan izin dan pencapaian target kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta karena dengan menerapkan teknologi informasi maka proses pelayanan menjadi lebih cepat, tepat, transparan lebih mudah terkendali dan memiliki akuntabilitas publik yang baik. Pelayanan perizinan sudah masuk dalam proses Rencana Aksi Daerah (RAD) 2007-2011) tentang Reformasi Birokrasi di Kota Yogyakarta. Proses ini kemudian dilanjutkan kembali ke dalam *road map* reformasi birokrasi.

Manajemen perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta dilakukan dengan model perubahan terencana melalui 3 tahapan yaitu: tahap *unfreezing*, *changing* atau *moving*, dan *refreezing*. Secara keseluruhan, pencapaian manajemen perubahan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta bertujuan untuk mengubah sistem, mekanisme kerja organisasi, pola pikir dan budaya kerja individu maupun unit kerja secara sistematis, konsisten, dan berkelanjutan. Perubahan ini meliputi perubahan komitmen pegawai, perubahan pola pikir dari mental birokrat menjadi mental melayani dan juga memelihara momentum perubahan agar tetap berada pada jalur yang positif. Arah perubahan tersebut diharapkan mampu menjadikan Kota Yogyakarta menjadi *pilot project* reformasi birokrasi. Adapun permasalahan

yang menjadi penghambat dalam proses perubahan dalam reformasi pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta adalah: (1) Dari aspek keterbatasan anggaran, (2) Dari aspek komitmen pimpinan dan regenerasi sumber daya manusia; dan (3) Dari aspek keterbatasan sarana prasarana.

Dalam rangka mengatasi berbagai kendala dalam mengimplementasikan manajemen perubahan secara berkelanjutan, maka terdapat beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Aspek sosial: meningkatkan akuntabilitas publik dan memperkuat partisipasi publik agar mendapatkan dukungan positif dari masyarakat, sektor swasta, dan pemangku kepentingan terkait lainnya.
2. Aspek ekonomi: mendorong efisiensi, efektivitas dan transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan dengan mengintegrasikan kewenangan pelayanan perizinan dari dinas-dinas terkait ke Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Dinas Perizinan inilah yang memiliki kewenangan untuk mengurus semua jenis izin di Kota Yogyakarta. Dengan adanya perubahan kewenangan ini maka pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta menjadi lebih efisien,

transparan, *input* dan *output* dapat terkendalikan secara jelas.

3. Aspek politik: penguatan *political will* dan *moral will* dari pemimpin dan institusi Pemerintah Kota Yogyakarta untuk memberantas praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta.
4. Aspek budaya: penciptaan budaya organisasi dan budaya kerja baru dalam penataan kelembagaan, sehingga pegawai dan pemangku kepentingan terkait dapat mentransformasikan perubahan budaya organisasi dengan baik.
5. Aspek organisasi: transformasi kelembagaan dan penerapan inovasi dalam pembangunan kelembagaan terkait penyelenggarapelayanan perizinan. Hal ini terlihat dalam restrukturisasi hierarki organisasi dan kewenangan, penyederhanaan alur pelayanan, inovasi penggunaan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan agar lebih interaktif, dan menerapkan sistem pengaduan pelayanan yang terintegrasi dan transparan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. 2013. *Profil Dinas Perizinan Kota Yogyakarta*. Yogyakarta: Dinas Perizinan.
- Dwiyanto, Agus. 2010. *Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hardiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasi*. Yogyakarta: Gava Media.
- Jasin, dkk. 2007. *Implementasi Layanan Terpadu Di Kabupaten/Kota (Studi Kasus: Kota Yogyakarta, Kabupaten Sragen, Kota Parepare)*. Jakarta: KPK Direktorat Penelitian dan Pengembangan.
- Moleong, Lexy J. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: Penerbit PT. Remaja Rosdakarya.
- Noeng, Muhadjir. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif (edisi IV)*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).
- Widaningrum, Ambar. 2007. *Bekerjanya Desentralisasi Pada Pelayanan Publik*. dalam Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, Volume 11, No. 1 (Mei 2007). Yogyakarta: MAP UGM.
- Wibowo. 2006. *Managing Change : Pengantar Manajemen Perubahan*. Bandung : Alfabeta
- Winardi, J. 2010. *Manajemen Perubahan (Management of Change)*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group

Referensi Website:

- Kinerja. 2013. *Policy Brief: Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Berkomitmen untuk Pelayanan Prima*. Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM Yogyakarta bekerjasama dengan USAID dan University Network for Governance novation, dalam <http://igi.fisipol.ugm.ac.id>, diakses 10 April 2014
- The Asia Foundation. 2007. *Menelaah Perizinan Usaha di Indonesia: Suatu Tinjauan Atas Kebijakan Perizinan Usaha dan Survei Atas Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu*. Jakarta: The Asia Foundation, dalam <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/IDOSSind.pdf>, diakses 10 April 2014.

- Kedaulatan Rakyat. 2013. *Program Pelimpahan Wewenang Kekurangan SDM*, dalam <http://krjogja.com/read/197888/program-pelimpahan-wewenang-kekurangan-sdm.kr>, diakses 10 April 2014.